



UNA APROXIMACION TEORICA PARA EL ANALISIS DE LAS POLITICAS DE EDUCACION DE ADULTOS

Pablo Latapi

Este documento fue preparado como marco teórico para el Proyecto Caracterización, Sistematización y Análisis de las Políticas de Educación de Adultos en algunos Países de América Latina y el Caribe, que se realizó en el CREFAL, bajo la coordinación del autor, en el marco del PREDAL. La versión que aquí se presenta prescinde de algunos aspectos más particulares de dicho proyecto. Si el lector desea más información sobre el mismo, ésta puede obtenerse escribiendo a la Dirección de Investigación y Desarrollo del CREFAL.

INTRODUCCION

El Proyecto Caracterización, Sistematización y Análisis de las Políticas de Educación de Adultos en algunos Países de América Latina y el Caribe,

desarrollado por el CREFAL, implica varias actividades claramente diferenciadas.

La primera de ellas es de carácter descriptivo: su producto es un conjunto de monografías que intentan identificar las políticas de educación de adultos (EA) en los países seleccionados.

La tarea de sistematización, a su vez, se está realizando en dos planos:

- a) En el de cada país se pretende ordenar y explicar el conjunto de sus políticas en el campo de la EA; en este plano el énfasis se ubicará en la explicitación de la coherencia interna y las limitaciones de tales políticas.
- b) En el del conjunto de los países estudiados, se efectuarán análisis comparativos. Se considera que será de especial interés realizar análisis como los siguientes:

— Análisis comparativos de las orientaciones generales de las políticas de alfabetización y EA que tomen en cuenta los contextos, las interpretaciones teórico-sociales, la voluntad política y otros factores que inciden en su caracterización.

— Análisis comparativos específicos de los programas de alfabetización en aspectos tales como su coherencia con las políticas de desarrollo económico y social, sus objetivos, metas y prioridades, y otros elementos operativos.

— Análisis comparativos de los enfoques de la postalfabetización y la relación de ésta con la educación básica.

— Análisis comparativos de los principales problemas que enfrentan los países y de las soluciones que están aplicando.

— Análisis comparativos de los principales obstáculos y facilitadores en cuestiones cruciales para el éxito de la EA.

Estos análisis sistematizadores darán pie, se espera, a formular recomendaciones útiles para los gobiernos de la Región.

Es evidente que para abordar estos temas, y en particular la sistematización de las políticas de EA, se requiere partir de una concepción teórica, preliminar y tentativa, de lo que constituye el objeto de este estudio. Llámese marco teórico o aproximación teórica o de otra manera, es indispensable realizar un ejercicio conceptual que:

- Precise el objeto de estudio, o sea las políticas de EA;
- aporte una explicación, de carácter teórico, sobre la naturaleza de

Una aproximación teórica de las políticas de educación de adultos
dichas políticas, sus determinantes y la manera como el Estado las produce, y

— plantee algunas hipótesis que sirvan para guiar el análisis.

En ese sentido se presenta este documento, cuyos objetivos son:

a) Contribuir a una definición más rigurosa de lo que entendemos por políticas de EA en esta investigación. En una primera aproximación suele entenderse por éstas el conjunto de decisiones necesarias para lograr el desarrollo de los servicios de EA en cada país. Esta definición puede ser suficiente para abordar el objeto de estudio de una manera descriptiva. Así, es posible manejar (como lo hace otro documento preliminar de este proyecto)¹ una clasificación de estas decisiones, según que se refieran al nivel filosófico o teórico-social, o de toma de posición política o al programático o estratégico. Sin embargo, esta definición no pasa de ser formal. Considera las decisiones sobre la EA de manera abstracta, con peligro de aislarlas de las dinámicas que las producen. Será necesario precisar cómo surgen las decisiones sobre la EA en la realidad operante del Estado y cómo se integran en la política educativa general y en el funcionamiento global del aparato estatal.

b) Aportar una explicación teórica sobre la naturaleza de dichas políticas. Esto implica precisar los factores que intervienen en la elaboración y formulación de las políticas de educación y de la EA en particular, lo cual supone partir de algunas concepciones previas sobre la naturaleza y funcionamiento del Estado.²

c) Con base en lo anterior, plantear algunas hipótesis que sirvan para guiar los análisis, sobre todo acerca de los factores que explican la elaboración de las políticas y sus cambios, tanto a nivel de cada país como en el conjunto de países.

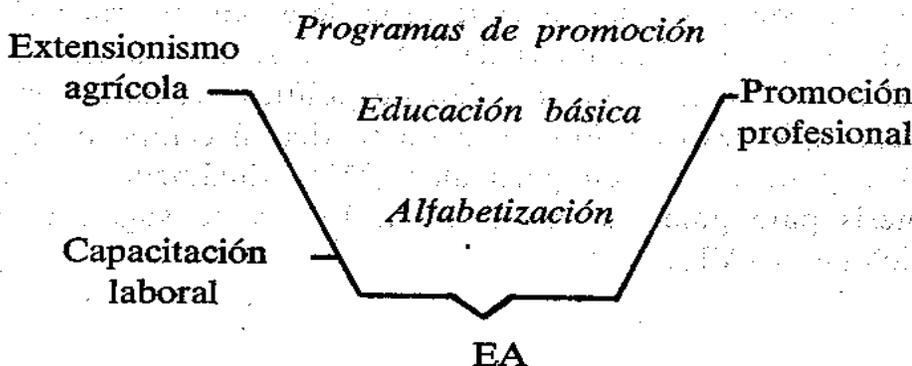
Para cumplir con estos objetivos se procederá por el orden siguiente: se precisará el concepto de políticas de EA (I); se presentará una aproximación teórica acerca de la elaboración de políticas estatales en general (II); se enfocará después esta aproximación teórica al campo de la política educativa (III) y de la EA en particular (IV); finalmente se derivarán algunas hipótesis para guiar la investigación (V) y se sugerirán algunas pautas metodológicas (VI).

I. EL PROBLEMA DE LAS POLITICAS DE EA EN AMERICA LATINA

Definimos la EA como el “conjunto de todos aquellos programas educativos destinados a la población mayor de 15 años, la cual durante sus primeros años no tuvo acceso al sistema escolarizado o desertó de él” (Torres, 1984: 6). Estos programas se centran en la alfabetización y la educación general básica, o sea la educación mínima que se considera debe recibir todo ciudadano (que en América Latina, según la legislación vigente, se extiende a 6 u 8 grados de escolaridad obligatoria). Convencionalmente suelen excluirse del concepto de EA los programas que directa y exclusivamente tienen por objeto el extensionismo rural, la capacitación laboral y la formación profesional, que dependen con frecuencia de ministerios distintos del de educación; en cambio, se incluyen programas de promoción orientados a las clases más necesitadas, en los que los aspectos educativos tienen especial relevancia, independientemente de que vayan acompañados, como suele ser el caso, de acciones destinadas a mejorar las condiciones de vida en el orden productivo, social, cultural o político.

Se trata, por tanto, de un campo de acciones educativas de contornos inevitablemente difusos, debido tanto a la manera como históricamente este campo se ha venido definiendo, como a la gran heterogeneidad de necesidades educativas de la población adulta. Gráficamente se puede representar el campo de la EA como un núcleo constituido por la alfabetización y la educación básica, y una corona de variados programas de promoción (Figura 1):

FIGURA 1
CAMPO DE LA EA



La emergencia de este campo como parte integrante de los sistemas educativos ha sido gradual y ha estado condicionada por las características

del desarrollo de los diversos países. La historia de las conferencias de los organismos internacionales da testimonio de los énfasis sucesivos de que ha sido objeto la EA y la alfabetización, y de las dificultades para hacer coincidir en un enfoque de validez internacional las muy variadas preocupaciones y necesidades de los diferentes países y regiones (Salgado, 1984; Gajardo, 1985).

En América Latina, el campo de la EA nace principalmente por efecto de la insuficiencia de los sistemas escolares, de los que quedan excluidos o marginados grandes sectores de la población. Se constituye así un contingente de adultos iletrados —muchos ni siquiera alfabetizados— que en general coinciden con los sectores más afectados por la pobreza, la desnutrición, el desempleo y la marginación de los procesos de participación económica, social y política (Latapí, 1985: 275).

Así, por ejemplo, en la década 1960-1970, mientras la educación formal registró tasas de crecimiento muy notables (167.5% en primaria, 258.3% en secundaria y 247.9% en la educación superior), el número de analfabetos se mantuvo constante (UNESCO-CEPAL-PNUD, 1981). La modernización selectiva implícita en los modelos de desarrollo de los países latinoamericanos en las últimas décadas tuvo como corolario necesario una política educativa que reforzaba el dualismo social: una parte de la población educada (inclusive hasta la educación universitaria y el postgrado) y otra sin el mínimo de educación; en consecuencia, se aceptaba resignadamente el crecimiento del “rezago” educativo de la población adulta. Esta asimetría llega en algunos casos a verdadera polarización; hay países en los que, de cada 6 jóvenes, uno tiene estudios universitarios y uno es analfabeto (Rama, 1984: 31; Solari, 1980).

La escasa importancia que se daba hasta mediados de la década pasada a la EA se evidencia en las asignaciones presupuestales a este tipo de educación, que era menor al 3% (Ochoa y García Huidobro, 1982: 432).

Esta situación está lejos de haber sido superada, pero en los últimos años, por efecto de varios factores, se advierte una preocupación creciente por atender la EA. Así lo evidencia, entre otras cosas, el segundo objetivo del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO.

A primera vista la escasa atención prestada a la EA por parte de los gobiernos se debe, en parte, a la superficialidad con que la planificación educativa ha abordado los problemas de la Región. Un examen de 28 planes educativos en 12 países señala “el carácter tecnocrático y escasamente participativo que, en general, muestra la planificación”; no hay “identificación de ejecutores y destinatarios con los contenidos del plan” (Fernández

Lamarra, 1984: 20); en general “la mayor parte de las soluciones propuestas es de nivel formal: no se llega al cuestionamiento profundo ni en el diagnóstico ni en las propuestas del sistema educativo en sí”; predomina “la orientación marcadamente ‘reactiva’ de la mayoría de los planes analizados” (Fernández Lamarra y Aguerrondo, 1980: 273).

Más específicamente, respecto a los planes y políticas en el campo de la EA, el formalismo e inmediatez de la planificación se manifiesta en resolver sus problemas sin vincularlos con los procesos sociales y económicos en los que están insertos los adultos; y aun en los pocos casos en que las propuestas educativas se relacionan con las demandas globales del desarrollo y las dinámicas deseables de los grupos de adultos postergados, se ignoran los valores, necesidades y experiencias de sus supuestos destinatarios (Gajardo, 1986: 15ss.). Por esto puede suponerse que estos programas resultan de escasa eficacia. En el caso de la alfabetización podría aventurarse la hipótesis de que ésta aumenta más por efecto de la escolarización creciente de los niños y jóvenes y de procesos estructurales de transformación social, que por efecto de los programas diseñados con este propósito (*Ibid.*: 18).

El retraso con que emerge el campo de la EA en la política y la planeación de la educación y la complejidad de éste parecen explicar por qué los gobiernos latinoamericanos no están en general preparados para formular políticas consistentes y bien fundamentadas. El problema, sin embargo, tiene peculiares dificultades que se manifiestan en preguntas como las siguientes: ¿Por qué la EA ha tenido hasta ahora un lugar secundario y marginal en la política educativa? ¿Es que ésta resulta poco significativa para los grandes propósitos que el Estado se plantea en el desarrollo? ¿O es simplemente porque su clientela potencial tiene escasa fuerza de presión y negociación ante el Estado? Por otra parte, ¿a qué se deben las decisiones de impulsar la EA que se advierten en algunos momentos y en algunos países? ¿Es la necesidad del Estado de aumentar su legitimación política? ¿Son los requerimientos de la producción? ¿O son características ideológicas propias de ciertos regímenes políticos? ¿O es, por otra parte, que se la usa para fines políticos como la prevención o manejo de los conflictos sociales, dado que es percibida como un beneficio que corresponde a motivaciones de las masas populares? ¿Está la política de EA sujeta rígidamente a algunos de estos factores o, al contrario, goza de una cierta autonomía respecto a las exigencias políticas y económicas? ¿Hasta qué punto influyen en su formulación las luchas entre las burocracias de los Ministerios de Educación? En suma, de ese cúmulo de explicaciones respecto a los determinantes de la EA, ¿cuáles parecen preferibles? ¿Cuáles dan cuenta más

cabalmente de la manera como los gobiernos toman sus decisiones en este campo? (con base en Torres, 1984: 12 y 15; 1985: 22).

Este conjunto de preguntas expresa la problemática que se propone abordar la presente investigación. Es evidente que puede tener muy variadas respuestas según sea la perspectiva teórica que se asuma respecto a la naturaleza y funcionamiento del Estado y respecto también, más particularmente, a las maneras como se explique la elaboración de políticas al interior del Estado. De estas cuestiones tratarán los apartados siguientes.

II. ELEMENTOS PARA UNA APROXIMACION TEORICA ACERCA DE LA ELABORACION DE POLITICAS AL INTERIOR DEL ESTADO

A partir de una breve caracterización teórica del Estado capitalista y de las formas que adopta en las sociedades de capitalismo tardío, dependiente y periférico en América Latina, se procurará en este apartado presentar algunas explicaciones teóricas acerca del proceso de producción de políticas estatales en general. Estas reflexiones son indispensables para abordar en el siguiente apartado el problema de la elaboración de la política educativa al interior del Estado.

1. Características del Estado en los países latinoamericanos

No es propósito de este trabajo presentar, siquiera en forma resumida, la abundante reflexión politológica latinoamericana sobre el tema del Estado; simplemente se expondrá una concepción teórica sobre éste que arroje alguna luz sobre su naturaleza, su modo de funcionamiento y sus principales contradicciones. Nos basamos en este apartado en O'Donnel (1978) y a esta fuente refieren los números entre paréntesis. Se describirán primero las características del Estado capitalista en general y en seguida las especificaciones que adopta en sociedades de capitalismo tardío, periférico y dependiente.

1.1. *Naturaleza del Estado capitalista*³

La conceptualización teórica del Estado capitalista parte de lo que constituye la sociedad capitalista en cuanto tal, que son las relaciones de producción propias de este modo de producción.

Entendemos por Estado "el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente determinada". Por dominación

o poder, "la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso —pero no necesariamente— contra su resistencia" (1158). Esta capacidad surge del control que se logre sobre un conjunto de recursos, entre los cuales están: los medios de coacción física, los recursos económicos, los conocimientos científico-tecnológicos y los medios de información y de influencia ideológica. Estos dos últimos son de particular importancia porque se relacionan con el asentimiento o consenso de los grupos sociales respecto al Estado, de los que depende la estabilidad del mismo; de ahí la importancia política de la educación.

El acceso a los recursos de dominación, sin embargo, no es igual para todos los grupos sociales. Está mediado por un diferenciador fundamental que es la clase social, o sea la posición que se ocupa en la estructura social, determinada por las modalidades del ejercicio del trabajo y de creación y apropiación de su valor. Como en las sociedades capitalistas la creación y apropiación del valor del trabajo depende de las relaciones de producción, son éstas las que determinan el acceso diferencial a los recursos de dominación. Podría decirse que se establece así, en virtud de las relaciones de producción, un pacto o contrato de dominación entre las clases sociales fundamentales de la sociedad capitalista (los dueños de los medios de producción y los trabajadores). La efectividad de ese pacto de dominación requiere como elemento esencial la garantía del Estado para el caso de incumplimiento. El Estado, por tanto, garantiza las relaciones de producción; es una garantía intrínseca de esa relación y un elemento constitutivo de la misma. No es, por tanto, una instancia externa o una estructura política distinta de la económica, sino más bien un aspecto fundamental de esa relación social que constituye el corazón de la sociedad capitalista (1162).

1.2. *Neutralidad aparente*

Como es sabido, es característico de la sociedad capitalista que el trabajador esté desposeído de los medios de producción, pero también lo es que el capitalista esté desposeído de los medios de coacción. Esto entraña que en la relación de producción sea esencial el Estado como un tercer sujeto social. El Estado, por su naturaleza, apoyará no al capitalista como clase, sino la prevalencia de la relación entre éste y el trabajador. Aun antes de que opere a favor de una clase u otra, el Estado es esencialmente capitalista en cuanto representa una garantía coactiva de las relaciones de producción. Esta garantía se extiende a ambas clases sociales porque ambas son esenciales al modo de producción. En este sentido cabe concebir al Estado como una forma de articulación de los sujetos sociales (1165) o afirmar, como Poulantzas (1978: 78), que su tarea es mantener la unidad

o cohesión de una formación social dividida en clases; no es, por tanto, una herramienta de la clase capitalista que pueda ser manipulada a placer ni un mecanismo de transmisión automática de los intereses de la clase dominante.

Esto permite al Estado capitalista actuar como mediación encarnada de las relaciones entre las clases sociales, expresar en su discurso como su propósito esencial un interés más general y superior al de las clases involucradas, presentarse como árbitro de los conflictos y asumir una aparente neutralidad ante los intereses particulares de todas las clases. En esto radica la contradicción fundamental del Estado, que brota de una relación social conflictiva cuya existencia tiene que garantizar, y a la vez intentar representar los intereses de todas las clases sociales.

1.3. *Estado y sociedad*

Si la constitución de las clases sociales y su articulación en relaciones de producción es lo que crea al capital y permite reproducirlo en un proceso de acumulación, la dinámica estatal de la sociedad —o sea el Estado— adquiere un conjunto de funciones respecto a la estructura social. Debe:

- Garantizar las relaciones capitalistas de producción;
- garantizar la articulación de las clases, específica de este modo de producción;
- garantizar, además y por lo mismo, la diferenciación sistemática del acceso a los recursos de dominación;
- y organizar, en consecuencia, el conjunto de la sociedad creando instituciones (principalmente el Derecho) que le den la apariencia de exterioridad y neutralidad.

De esto último brota una dualidad entre Estado y sociedad y entre lo público y lo privado. La sociedad civil se contrapone a un conjunto de organizaciones estatales que la regulan y que aparecen como necesarias para su subsistencia y reproducción; percibe estas instituciones como objetivas, superiores a sí mismas e imparciales; y de ellas espera que diriman los conflictos en forma justa.

1.4. *Modos de funcionamiento del Estado*

Pueden distinguirse dos maneras fundamentales de operar del Estado capitalista. Una, de carácter ordinario, mediante el funcionamiento cotidiano de la burocracia; otra, ante situaciones que se perciben como crisis. En el funcionamiento ordinario la burocracia tiende, por su propia inercia y

obedeciendo a un conjunto de reglas implícitas y explícitas, a ratificar el tejido social constituido por la articulación de clases de la que emana el Estado y ella misma. Ante situaciones de crisis, cuando el Estado percibe que el orden establecido puede ser alterado (o sea que el proceso de acumulación de capital puede ser obstaculizado), el Estado recurre —sea para prevenir las crisis o para manipularlas y controlarlas— a múltiples recursos. Según lo requieran las circunstancias recurrirá a acciones que reconstruyan el consenso o, en el otro extremo, a medidas de coacción. En el funcionamiento ordinario, la burocracia y las instancias superiores de decisión tienden a unificarse; en los momentos de crisis estas últimas pueden contraponerse al aparato burocrático.

1.5. *Modalidades del Estado en sociedades capitalistas periféricas*

Hasta aquí se ha hablado del Estado capitalista en general. En las sociedades del capitalismo tardío, dependiente y periférico como son las latinoamericanas, se advierten —a nivel teórico— algunas modalidades específicas:

a) El proceso capitalista mundial obliga a una continua reordenación de las economías periféricas. Por otra parte, las modificaciones internas en la articulación de las clases sociales, sus luchas y la evolución de las fuerzas productivas, obligan a nuevas definiciones de las funciones del Estado en la regulación económica y política. El juego de estas fuerzas determina las formas concretas que reviste el Estado capitalista dependiente.

b) Como en estas sociedades la constitución de las clases sociales se halla todavía en formación, el Estado desarrolla formas específicas de protección de esas clases (corporatismo laboral, conducción populista de las masas, paternalismo patronal, etc.) con miras a salvaguardar la vigencia del pacto de dominación.

c) La forma predominante de actuación del Estado (a partir de 1945 hasta mediados de los sesenta pero vigente aún en varios países de la Región) está referida a la ideología del desarrollo o “desarrollismo”, cuyas principales características han sido (Torres, 1984: 7):

— La definición del subdesarrollo como una fase de “atraso”, la adopción del modelo de desarrollo de los países altamente industrializados y la confianza en que, a través de ciertas medidas, será posible alcanzar en poco tiempo el grado de avance de los países desarrollados.

— El énfasis en la validez de las instituciones democrático-liberales por sobre el liderazgo carismático de un individuo o las prácticas políticas patrimonialistas.

— El recurso a la “eficiencia”, el “orden” y el “progreso” como justificación de la actuación del Estado y del incremento de su autoridad.

— La atención política preferente a las clases medias urbanas por su importancia económica y electoral.

— El apoyo a la inversión extranjera y la alianza económica con los intereses de la economía central.

— Y un intervencionismo creciente del Estado en la economía y sociedad civil demandado por la incipiente articulación de ésta (Kaplan, 1978).

d) En momentos de crisis agudas, el Estado adopta formas más drásticas de autoritarismo, inclusive aquéllas en que se pone plenamente al descubierto su carácter coactivo (régimenes militares). El Estado “burocrático-autoritario” (como se ha llamado a las dictaduras militares del Cono Sur) se explica la supresión de algunas mediaciones entre Estado y sociedad civil (1185). Al suprimirse mediaciones como son la “ciudadanía” como fundamento de la articulación de clases, la “nación” como referente esencial del Estado o el “pueblo” como ambigua justificación de su representatividad, el Estado arriesga su legitimación y pone al descubierto su complicidad con las clases dominantes. Los Estados “burocrático-autoritarios” se caracterizan por ser sistemas de exclusión económica que favorecen abiertamente a las élites dominantes, y sistemas de exclusión política que cierran el acceso al poder a los sectores populares y los desactivan mediante la represión o la organización corporativa.

e) En otros casos, como el llamado “modelo de desarrollo asociado” (Brasil 1964-84), el Estado, para favorecer el proceso de acumulación, se expansiona y fortalece acentuando visiblemente la complementariedad y subordinación de la economía nacional al proceso capitalista central (De Riz, 1977: 428).⁴

f) En los contados casos de ruptura con la economía capitalista (Cuba) o de amenaza de ruptura (Nicaragua), el régimen político adopta modalidades consecuentes con la tarea de construir una economía y una sociedad distintas, en transición hacia el socialismo.

2. Tipología de los regímenes políticos latinoamericanos

La inmensa gama de posibilidades de concreción del Estado capitalista periférico, que surge de las consideraciones anteriores, se manifiesta, en la realidad política de la Región, en una amplia pluralidad de realizaciones. Para captarlas y analizarlas teóricamente se han propuesto diversas tipologías. Para el propósito de este trabajo será suficiente hacer una breve referencia a dos de ellas.

Ribeiro (1976: 89) propone la siguiente clasificación de los regímenes políticos, basada en categorías recíprocamente excluyentes, con objeto de "proporcionar un marco global de nuestro medio político, una caracterización de los actores que en él actúan y una visión crítica de sus metas y sus estilos de acción".

TIPOLOGIA DE LOS REGIMENES POLITICOS

LATINOAMERICANOS (Ribeiro)

<i>Elitistas</i>	<i>Anti-elitistas</i>	<i>Vanguardistas</i>
Patriciales	Populistas	Izquierdistas
Autocráticos:	Reformistas	Comunistas:
—Patriarcales	Modernizadores	—Ortodoxos
—Tiránicos		—Heréticos
—Regresivos		Insurgentes

Esta tipología, vigente todavía, tiene el mérito de enfatizar los rasgos predominantes de los regímenes políticos de la Región y de ordenar éstos en categorías definidas, atendiendo especialmente a sus alianzas de clase. No es, sin embargo, una tipología que se base en una comprensión teórica del Estado y se construya con referencia a las transformaciones que, dentro de cada categoría, induce la dinámica de las fuerzas sociales.

Otra tipología, la de Oszlak (1980), atiende más a esto último y distingue tres tipos fundamentales de Estado en América Latina: el burocrático-autoritario, el democrático liberal y el patrimonial. La forma de relación con la sociedad civil y las modalidades del ejercicio de la autoridad en correspondencia con la configuración de las fuerzas sociales parecen ser los criterios fundamentales que subyacen a esta clasificación.

Para los fines de este ensayo no parece necesario profundizar en las maneras como se ha intentado explicar la existencia de cada tipo de Estado o el paso de un tipo a otro en la amplísima gama de modalidades que presentan los Estados latinoamericanos. Baste indicar que en cualquiera de los tipos resultantes de estas clasificaciones permanece vigente (aunque se exprese de formas diferentes) la dualidad esencial y contradictoria del Estado capitalista: por una parte se orienta a contribuir al mantenimiento y a la reproducción capitalista mediante la protección de la acumulación de capital y la disponibilidad de fuerza de trabajo y, por otra, encarna la no-

ción de soberanía nacional asumiendo el interés general de la sociedad (Torres, 1985: 27). Esta dualidad será una constante esencial cualesquiera sean los tipos de Estado capitalista en la Región.

3. Explicaciones tentativas sobre la elaboración de políticas estatales

3.1. *Herramientas analíticas*

Procedamos ahora a examinar el problema de la elaboración de políticas al interior del Estado. Para esto convendrá identificar algunas herramientas analíticas aportadas por otros autores.

Torres (1983: 40ss., 279ss.), apoyándose en Therborn (1980)⁵, distingue varias categorías útiles para abordar este análisis; de las que él menciona seleccionamos las siguientes: *factores* que influyen en la producción de la política pública (él las llama “reglas”), *fuerzas* que actúan en ese proceso, y —derivadas de lo anterior— algunas primeras *hipótesis* que explicarían el proceder del Estado (Cuadro A).

CUADRO A

HERRAMIENTAS PARA EL ANALISIS DE LA ELABORACION DE POLITICAS DEL ESTADO CAPITALISTA

(1) *Factores de la producción de política pública:*

- Orientaciones fundamentales
- Modalidades de intervención:
 - asignativas
 - productivas
- Medios de intervención:
 - sanciones
 - intervenciones de infraestructura
- Promoción de participación
- Métodos de intervención

(2) *Fuerzas que guían la producción de política pública:*

- Acción intencional y racional
- Construcción de consenso participativo
- Desarrollo de la burocracia

(3) *Hipótesis sobre el comportamiento del Estado:*

- Enfrentar amenazas al proceso de acumulación
 - Recurso a modalidades y medios de intervención
 - Atención a determinantes estructurales y coyunturales
 - Mediación burocrática
 - Condicionamiento por tipo de régimen político
-

Los *factores* que influyen en la producción de política pública serán de cuatro clases:

a) Las orientaciones fundamentales que el Estado adopta para su acción. Estas orientaciones, si bien, por lo general, serán congruentes con la correlación de fuerzas existente y la tradición ideológica del Estado (y del partido al que el gobierno se adscribe), no están plenamente determinadas por ellas; existe un espacio real donde se expresa la “voluntad política”.

b) Las modalidades de intervención, que son básicamente de dos clases: asignativas de beneficios y productivas. Por las primeras el Estado crea y mantiene las condiciones que favorecen la acumulación de capital aplicando los recursos de dominación que ya posee (fiscales, administrativos, coercitivos, etc.); por las segundas aporta recursos de capital en aquellas áreas en que el capital privado es insuficiente (convirtiéndose en “capitalista colectivo”).

c) Los medios de intervención, que pueden ser de tres tipos: sanciones positivas o negativas a los comportamientos de las diversas clases para regular el funcionamiento de la sociedad; inversiones de infraestructura en servicios (educación obligatoria, administración de justicia, obras materiales, etc.); y promoción de la participación de la sociedad en las decisiones del propio Estado, para asegurar consenso y legitimidad.

d) Finalmente, los métodos de intervención, que tenderán a ser congruentes con los elementos anteriores y con el tipo de organización burocrática.

La manera como estos factores se conjuguen en la producción de la política del Estado permitirá identificar ciertas pautas de acción que recurren en las intervenciones de éste. Algunos autores distinguen cuatro clases de pautas: de exclusión, de mantenimiento, de dependencia y de legitimación. El problema fundamental del Estado será el de armonizar estas diferentes pautas de acción al formular su política.⁶

Por otra parte, es posible identificar algunas *fuerzas* que guían la elaboración de política pública; dichas fuerzas pudieran también conceptualizarse como “leyes” a las que tiende a ajustarse el proceso de elaboración de políticas. Torres (1983: 281) distingue tres:

—Ley de la acción intencional (*purposive action*), expresada en las actividades de planeación racional y sistematizada.

—Ley de construcción del consenso participatorio, requerido para la legitimación del Estado, a través de mecanismos de negociación.

—Ley de desarrollo de la burocracia, la cual busca expansionarse y autolegitimarse, frecuentemente a través de conflictos interburocráticos.

Finalmente, será útil tomar en cuenta algunas primeras *hipótesis* que pretenden guiar el análisis del comportamiento del Estado y la razón de ser de sus intervenciones. De las que propone Torres (1983: 44ss.) seleccionamos algunas que parecen tener mayor relevancia y reformulamos otras. Proponemos las cinco siguientes:

a) El Estado interviene con el fin de enfrentar amenazas, actuales o potenciales, que impliquen alteraciones indeseables en el proceso de acumulación de capital y/o de su propia dominación política. Dado que los conflictos de clase modelan continuamente la estructura del Estado y a su vez son redefinidos y reconfigurados por las acciones de éste, surgen amenazas contra el equilibrio deseado que ponen en riesgo las condiciones de posibilidad del proceso capitalista. Es la función primaria de la política pública manejar estas amenazas.

b) El Estado recurrirá a las modalidades, medios y métodos de intervención (ver *supra*) que mejor correspondan a su propósito, y a través de ellos materializará su política pública.

c) Al elaborar sus políticas, el Estado atenderá tanto a los aspectos estructurales como a los coyunturales. Intentará modificar los primeros en un sentido favorable al proceso de acumulación, dentro de los límites viables y considerados deseables. Atenderá a los coyunturales, que representan constelaciones concretas de la acción de las fuerzas sociales.

d) La política pública estará siempre mediada por la forma de organización burocrática. En particular estará sujeta a la ley de desarrollo de la burocracia (ver *supra*) y a las modalidades de interacción al interior de ésta.

e) La caracterización concreta del Estado (ver el apartado 2 de este capítulo), o sea los rasgos o matices específicos de cada régimen político,

influirán decisivamente en los procesos y resultados de la elaboración de política pública.

III. LA ELABORACION DE LA POLITICA EDUCATIVA AL INTERIOR DEL ESTADO

La política educativa forma parte de la política social del Estado, es decir, del conjunto de decisiones que tienen por objeto los servicios a la población. Esta categoría, sin embargo, es más propia de las divisiones administrativas que de análisis teóricos como el que nos ocupa. De hecho, la política educativa se relaciona estrechamente con otras áreas de decisión estatal, como son la económica y la específicamente política. Intentemos precisar esta problemática a través de lo expuesto en el Cuadro B.

CUADRO B

PROBLEMATICA DE LA ELABORACION DE POLITICA EDUCATIVA EN EL ESTADO CAPITALISTA

(1) *Racionalidad* (hipotética):

—Intereses de las clases dominantes en la educación:

- reproducción de la fuerza de trabajo
- mantenimiento de la división del trabajo
- socialización ocupacional de los trabajadores.

—Intereses del Estado en la educación:

- consolidación del consenso
- cohesión social
- aceptación de la estratificación

(2) *Carácter dual de la educación:*

- reproduce el sistema
- expresa demandas del conjunto de la sociedad civil

(3) *Resultado:*

- autonomía relativa que da lugar a “estilos educativos” diferentes.
-

Siguiendo la línea de los apartados anteriores, conviene empezar por señalar que existe una racionalidad fundamental a la que debe obedecer la política educativa en el Estado capitalista. Esta racionalidad está dictada por los intereses que tienen en la educación las clases dominantes y el propio Estado.

A las clases dominantes interesa la educación pública en función de tres contribuciones que ésta supuestamente hace a la reproducción de las relaciones de producción:

—La educación, se espera, contribuye a la reproducción de la fuerza de trabajo, y esto de dos maneras: proporciona los conocimientos y calificaciones necesarias e induce en los trabajadores los hábitos y actitudes que requiere la producción organizada.

—La educación, se espera, mantiene y reproduce en términos generales la división jerárquica del trabajo, esencial a la producción capitalista; reduce las expectativas de ganancia en los menos educados, y justifica la escala de remuneraciones de acuerdo a la escolaridad lograda (ver Solari, 1977).

—La educación también, se espera, contribuye a socializar a los trabajadores y al conjunto de la población para mantener el pacto de dominación y una armoniosa colaboración de clases.

El Estado, por su parte, además de asumir los intereses anteriores, espera de la educación pública otras aportaciones específicamente políticas:

—La consolidación del consenso social, del que deriva su legitimidad; a través de la socialización política de los estudiantes se hace posible el control social. En esta óptica, una de las modalidades de la educación, útil para el control social, es su carácter de “beneficio otorgado” con el que se la presenta ante las clases más necesitadas.

—La cohesión del cuerpo social, necesaria para la unidad nacional. Muy particularmente la educación promueve esta cohesión enfatizando las nociones de nacionalismo y soberanía.

—La aceptación de la estructura social como legítima, la cual se logra sobre todo a través de inducir una “falsa conciencia” que legitima las instituciones y las presenta como neutrales e imparciales.

Esta es, esquemáticamente, la racionalidad que, desde el punto de vista teórico aquí adoptado, guía la elaboración de política educativa. Sin embargo, esta racionalidad se basa en múltiples supuestos no comprobados. Señalamos aquí un conjunto de cuestiones no plenamente dilucidadas en la investigación empírica, que hacen ver el carácter problemático de dicha racionalidad.

Respecto a los intereses de las clases capitalistas en la educación, la investigación sigue sin respuestas suficientemente convincentes a las cuestiones siguientes:

—¿En qué medida la escolaridad contribuye efectivamente a aumentar la productividad? ¿Qué tipos de educación son los que hacen una mayor contribución?

—¿Cómo se relaciona la escolaridad con el salario? ¿Es realmente su principal determinante o hay otros determinantes más importantes?

—¿Qué efectos va teniendo la escolaridad lograda por los diversos grupos sociales sobre el mercado de trabajo? ¿Qué efectos acumulados producen los aumentos de escolaridad sobre los salarios, la distribución del ingreso, las pautas de consumo y la ampliación del mercado interno? ¿Cómo modifican el tamaño del ejército industrial de reserva?

—¿Qué amplitud tienen otros efectos de la educación que operan en sentido contrario a las expectativas capitalistas, como son: la movilidad social y la nivelación de clases, el despertar del sentido crítico y la generación de nuevos acervos culturales? ¿Estos efectos son tan amplios que obliguen a reconocer un margen de autonomía de la educación respecto al proceso capitalista global?

—¿Hasta qué punto logra la educación efectivamente inculcar los hábitos y actitudes que requiere la producción? ¿Hasta qué punto educa más la fábrica y el ambiente de trabajo que la escuela?

—¿Qué papel desempeña la educación respecto a los movimientos entre los diversos segmentos del mercado de trabajo?

—¿Es verdad que la escolaridad incrementa el valor de uso de la fuerza de trabajo y disminuye su valor de cambio, o sea que el trabajo tiende a perder su carácter de mercancía?

La complejidad de estas cuestiones muestra que la racionalidad de la clase capitalista respecto a la educación es en gran parte una racionalidad hipotética, aunque no por eso menos importante en la incidencia que tiene sobre la formulación de la política educativa.

Por otra parte, también la racionalidad del Estado al respecto es hipotética. Preguntas como las siguientes, que subyacen a las expectativas políticas de la educación, están lejos de tener respuestas suficientemente convalidadas:

—¿En qué medida la educación ayuda a consolidar la dominación del Estado? ¿O ayuda simplemente a atemperarla? ¿Qué logros concretos de

socialización política tienen las escuelas y qué logros pueden atribuirse a otros factores?

—¿A través de qué mecanismos la educación transmite la ideología dominante, y en qué medida y por qué contribuye a que se la desenmascare y rechace?

—¿Cuáles son los efectos políticos de la educación en las diferentes clases sociales?

—¿Puede hablarse de una “autonomía relativa” de la educación, desde el punto de vista de sus efectos, en el sentido de que produzca lo mismo aceptación que rechazo del Estado y del sistema capitalista?

—¿En qué medida y por qué la educación afianza los intereses de clase, o por el contrario los diluye y debilita?

Independientemente de todas las cuestiones no resueltas que subyacen a la racionalidad de las clases dominantes y del Estado respecto a la educación, esta racionalidad actúa explícita o implícitamente en la elaboración de la política educativa.

A nivel teórico puede afirmarse (Torres, 1983: 63) que la educación, en cuanto objeto de decisiones políticas, participa del carácter dual del propio Estado capitalista. Por una parte, reproduce el sistema (a través de la reproducción de la fuerza de trabajo y el favorecimiento de la acumulación y la consolidación de la dominación política); por otra, expresa la noción de soberanía, refuerza la cohesión democrática y materializa una de las principales demandas de la sociedad civil ante el Estado. De esta contradicción surge un cierto grado de “autonomía” respecto a cualquier racionalidad lineal que quisiera someterla instrumentalmente a los intereses del proceso capitalista.

La política educativa que resulta de esta dualidad fundamental se plasma en “estilos” de desarrollo educativo (Rama, 1980: 61) en los diversos países latinoamericanos, “de acuerdo con el tipo de estructura social, la naturaleza de las relaciones de poder entre grupos y clases sociales y las estrategias en pugna”. Así, una revisión del desarrollo reciente de la educación permite distinguir a un autor (Rama, 1980) cinco estilos diferentes: el *tradicional*, orientado a la conservación del sistema social; el *de modernización social*, que enfatiza la motivación y la movilización para el cambio gradual; el *de participación cultural*, centrado en la consolidación de valores culturales; el *tecnocrático*, que atiende preferentemente la formación de recursos humanos para la producción, y el *de congelación política*, propio de los regímenes de dictadura militar. Estos estilos traducen la dualidad conflictiva que desde el punto de vista de los intereses del Estado tiene la edu-

cación y la complejidad que reviste su regulación política. [En un trabajo posterior propone Rama (1984) cuatro modelos de los sistemas educativos desde el punto de vista de sus funciones sociales y políticas].

En virtud de la dualidad que comentamos, las herramientas analíticas expuestas en el inciso 3.1 del segundo capítulo (los “factores” y las “fuerzas” o “leyes”) no podrán aplicarse al análisis de la elaboración de política educativa con la misma facilidad con que se aplican en áreas en que las racionalidades lineales pueden convalidarse empíricamente (política económica o de comunicaciones terrestres, por ejemplo). Al aplicarlas a la política educativa habrá que tener en cuenta la autonomía relativa que surge de la contradicción inherente en la educación.

IV. LA ELABORACION DE LAS POLITICAS DE EA

1. El Estado ante la EA

Antes de examinar los elementos que intervienen en la elaboración de políticas en el caso específico de la EA conviene detenernos en dos consideraciones: la relevancia que tiene la EA para el Estado (1.1) y las características de los demandantes potenciales (1.2). Ambos temas ayudarán a precisar los intereses que intervienen en las decisiones del Estado sobre este tipo de educación (1.3). Además, será necesario analizar el rol de la burocracia en el proceso de la toma de decisiones (apartado 2 de este capítulo).

1.1. *Relevancia particular de la EA para el Estado*

En contraposición a la educación formal, la EA tiene particularidades que la tornan especialmente interesante como objeto de las decisiones del Estado. Efectivamente:

— Los adultos son, casi todos ellos, ya ciudadanos; el Estado requiere de su consenso para asegurar su dominación; la EA puede ser un medio para afianzar la necesaria alianza con ellos.

— Además, casi todos ellos son participantes activos en los procesos productivos; su educación se vincula con las características que se considera deseable desarrollar en ellos como trabajadores. Específicamente, la EA se relaciona con la función de la fuerza de trabajo en el desarrollo económico: aumentando la productividad de los trabajadores, sus capacidades, mejorando sus condiciones de vida (salud, nutrición, vivienda, etc.), estimulando

Una aproximación teórica de las políticas de educación de adultos
su movilidad ocupacional, despertando su creatividad e induciendo en ellos “hábitos económicos” (cómo valorar el tiempo, trabajar por recompensa o tomar decisiones conforme a planteamientos racionales).

— Los resultados de la EA, además, son más inmediatos, tanto para el Estado como para los adultos mismos, que los de la educación escolar.

— La mayor parte de los destinatarios de la EA pertenecen a los sectores más necesitados (ver *infra*); esto permite al Estado ofrecer la educación como un servicio compensatorio, como satisfacción de una demanda popular o como impulso a la justicia social.

— Asimismo, los programas de EA suelen estar relacionados con las necesidades de las comunidades populares. En virtud de esto pueden revestir el carácter de respuestas del Estado a las presiones de éstas.

— La EA, por otra parte, se presta a cumplir objetivos de concientización o movilización que el Estado se proponga alcanzar para ir transformando las relaciones entre los grupos sociales o mejorar su integración.

— Finalmente, los programas de EA admiten una gran flexibilidad; el Estado puede imprimirles las modalidades que más se ajusten a sus propósitos o reforzar con ellos otros programas de desarrollo.

Este conjunto de características relacionan la EA con las dos áreas de decisión más importantes para el Estado: la propiamente política, relacionada con su mantenimiento y estabilidad, y la económica, vital para el proceso de acumulación capitalista. Si se ha dicho que la política educativa es fundamentalmente una política de control social (Latapí, 1980: 88), en cuanto regula el acceso al conocimiento de las diversas clases sociales, esto es particularmente válido en el caso de la EA.

1.2. Características de la demanda

Por otra parte, la “demanda” o posible clientela de la EA tiene características especiales, relevantes para las decisiones políticas del Estado. Dado que esta demanda está constituida por los adultos que no han alcanzado una educación básica, y que la carencia de educación va generalmente asociada a otras varias carencias, su núcleo fundamental está formado por los adultos de los sectores populares. En las ciudades son los llamados “marginados” o “precaristas”, inmigrantes por lo general del campo en busca de trabajo, jóvenes desertores de la educación formal, desempleados permanentes u ocasionales, empleadas domésticas, trabajadores de la construcción, etc.; en el medio rural son los campesinos más pobres (jornaleros, ejidatarios, minifundistas), que viven en una economía de subsistencia continuamente amenazada.

Aunque al interior de estos sectores haya diferenciaciones muy importantes desde diversos puntos de vista (sexo, edad, ocupación, ingreso, nivel de conocimientos, motivaciones) —que la política de EA debe tomar en cuenta al fijar sus estrategias y prioridades— el conjunto de la demanda tiene como característica fundamental su debilidad política. Conviene destacar que:

— Son clases subordinadas, por su posición estructural y formas de inserción de su trabajo.

— Son clases desorganizadas en cuanto tales, con muy poca o nula capacidad para formular y plantear sus demandas ante las instancias del poder.

— A pesar de constituir mayoría numérica, son clases poco relevantes electoralmente (sea porque no votan o porque su voto es fácilmente manipulado).

— Ocupacionalmente, los demandantes potenciales de EA o están desempleados o trabajan en el sector informal de la economía como fuerza de trabajo residual o, si se han integrado al sector formal competitivo, ocupan los estratos salariales más bajos.

— Políticamente son fácilmente controlados o manipulados, sea a través de líderes espurios, sea directamente por las instancias estatales (sobre todo a través de promesas o dádivas) (Torres, 1984: 11).

— En algunos contextos su fuerza de trabajo está perdiendo su carácter de mercancía (*decommodification*), debido a una creciente discrepancia estructural entre su valor de cambio (derivado de las formas de trabajo abstractas) y su valor de uso (formas de trabajo concretas); el valor de cambio va disminuyendo debido al crecimiento cuantitativo de formas de producción precapitalista o paracapitalista, marginales al proceso de acumulación (Torres, 1983: 17).

— Son, pues, grupos cuyas condiciones de trabajo y de vida se ven continuamente afectadas por los procesos de transformación social. En contextos de intensa industrialización, por ejemplo, la modernización tecnológica implica para la población urbana marginal: un mayor desempleo, el aumento de trabajadores transitorios, el regreso forzado al campo como trabajadores temporales (*boias frias* en Brasil), crecimiento de la oferta de trabajadores autónomos, multiplicación de pequeños talleres o empresas familiares, etc. En el campo, tiende a disminuir el pequeño productor independiente, desplazado por la agricultura intensiva de exportación, se subordina la producción agropecuaria a las políticas estatales y se destruyen las unidades familiares de producción por la necesidad de recurrir a fuen-

tes adicionales de ingreso. Las condiciones de vida se vuelven más precarias, particularmente en las ciudades, por: el desalojo de *favelas* o asentamientos populares debido a la especulación del terreno, el aumento de la inflación y la disminución del valor adquisitivo de los salarios, y los flujos crecientes de inmigrantes o emigrantes en busca de trabajos mejor remunerados (García, s/f: 2).

— Por otra parte, también se observa el surgimiento y multiplicación de organizaciones populares respaldadas por diversas instituciones (iglesias, sindicatos, en algunos casos universidades), para hacer frente al desamparo y vulnerabilidad de estos sectores. Algunas de estas organizaciones se aglutinan precisamente en torno a programas independientes de EA.

1.3. *Los intereses del Estado en la EA*

Tanto por la peculiar relevancia política de la EA como por las características de su demanda, el Estado tenderá a plantear sus decisiones sobre ella desde una triple óptica (Cuadro C).

CUADRO C

INTERESES DEL ESTADO AL FORMULAR SU POLITICA DE EA

a) *Políticos:*

- prevención de conflictos
- consolidación de consenso
- expresión del “interés general”.

b) *Económicos:*

- incorporación de determinados grupos sociales a la producción
- calificación de la fuerza de trabajo
- socialización de la fuerza de trabajo
- ampliación del mercado interno

c) *Educativos:*

- unidad nacional y cohesión social

- mejoramiento de condiciones de vida de sectores populares
 - incremento de participación y organización popular
-

A continuación se detallan los tres niveles de decisión del Estado con respecto a la EA:

a) Su interés fundamental será el político, en el sentido de proponerse alcanzar, a través de ella, ciertos objetivos que le son importantes en los medios populares:

— La prevención de conflictos originados en el descontento de estos sectores, y el apaciguamiento o manejo de los conflictos ya existentes, en cuanto representen una amenaza al pacto de dominación, ya sea estructural o coyunturalmente (ver *supra*).

— La consolidación de un consenso respecto a la legitimidad de su dominación; para esto usará los programas de EA como beneficios otorgados o como satisfacción de demandas; además, procurará que los contenidos de la EA y sus métodos sean congruentes con la socialización política deseada.

— Expresar, a través de la EA, su carácter de instancia responsable del interés general de la sociedad y, en particular, de los intereses de las clases populares. Este objetivo será particularmente importante en contextos en que grupos independientes —muy especialmente la Iglesia— realicen actividades de EA; la rivalidad Iglesia-Estado presente en algunas tradiciones políticas de América Latina influirá en la determinación de las políticas estatales en este campo.

b) Atenderá también el significado de la EA para el proceso de desarrollo económico, en particular:

— Orientándola a aquellos grupos sociales que juzgue deben tener acceso a determinados conocimientos y habilidades para mejorar su contribución productiva;

— orientándola a la calificación de la fuerza de trabajo requerida;

— orientándola a la internalización de los hábitos y actitudes necesarias para la modernización de la producción, y

— procurando la ampliación del mercado interno mediante la incorporación de nuevos consumidores.

c) Finalmente, desde el punto de vista directamente educativo, tendrá interés en que la EA:

- Fomente la cohesión social y la unidad del país, para lo cual enfatizará el nacionalismo, la identidad colectiva y la soberanía;
- mejore las condiciones de vida de la población de escasos recursos, elevando su nivel general de instrucción y capacitación, e
- impulse la participación y organización de los sectores populares en la vida cívica y política nacional.

Estos intereses del Estado no serán explícitamente formulados en muchos casos como fundamento de su política de EA. Será frecuente que se recurra más bien a argumentaciones propias de las filosofías del desarrollo aparentes, que el Estado proclama en su discurso justificativo. En concreto, en América Latina predominará una argumentación educativa derivada de la filosofía “desarrollista” que enfatice la “eficiencia” y la “modernización”, sobre la base de los valores democrático-liberales.⁸

El recurso a esta argumentación “desarrollista” de la educación (legitimada por el respaldo frecuente de los organismos internacionales) permite al Estado ocultar los intereses que en la EA tienen él y las clases dominantes.

2. La mediación de la burocracia

La burocracia, entendida como el aparato normativo, administrativo y productivo del Estado, será una mediación inevitable en la elaboración de la política de EA.⁹

El estadio incipiente de los estudios teóricos sobre las burocracias estatales latinoamericanas obliga a reducirnos a algunas consideraciones tentativas respecto a su naturaleza, las funciones que realiza y las maneras como efectúa su mediación.

En congruencia con lo expuesto acerca de la naturaleza del Estado capitalista, hay que empezar por afirmar como hipótesis que el aspecto dual del Estado se proyecta también sobre su aparato burocrático, el cual tiene en consecuencia también un carácter conflictivo y dialéctico. No es, por tanto, un simple instrumento de las clases dominantes —ni siquiera del propio Estado—, sino un actor social diferenciado, complejo y dotado de cierto grado de autonomía, vinculado a las contradicciones de la sociedad civil y a las demandas de ésta, no menos que a las exigencias del propio Estado, y que se vuelve con frecuencia una contradicción en sí mismo.

Oszlak (1978: 909), al intentar establecer las bases para un análisis teórico de la burocracia, señala cuatro características de ésta. Primero, su

extraordinaria heterogeneidad, la cual implica grandes diferencias en términos de autonomía, tamaño, funciones, clientela, jurisdicción y recursos. Segundo, la indefinición en la demarcación entre lo privado y lo público, que provoca “una interpenetración entre actores civiles y estatales, que va desde la participación de los primeros en los consejos de organismos estatales hasta el control directo por el Estado de diversos aspectos de la política empresarial privada”. Tercero, el condicionamiento histórico del proceso de conformación de la burocracia,¹⁰ que determina su perfil, peso institucional, forma de organización y estilo de sus intervenciones. Finalmente, el proceso histórico mediante el que la burocracia ha planteado, abordado y resuelto los problemas sociales en tanto esta tradición le imprime una identidad particular.

Teóricamente pueden identificarse tres grandes funciones de la burocracia (Oszlak 1978: 913):

— Una función *sectorial* por la que representa ante el Estado sus propios intereses como sector relativamente autónomo. El fundamento de esta función es el desarrollo y expansión de sus ámbitos operativos, la constitución de monopolios de información y el incremento de su capacidad de influencia y presión. La burocracia tiende a constituirse en grupo de presión apropiándose de crecientes atribuciones y recursos, obteniendo inmunidades y privilegios; en suma, satisfaciendo sus propios intereses.

— Una función *mediadora*, por la que expresa y promueve intereses de las clases dominantes, ya que es el aparato que materializa los fines intrínsecos del Estado.

— Y una función *infraestructural*, por la que proporciona los conocimientos y energías que se requieren para que el Estado cumpla sus finalidades formales respecto al interés general de la sociedad. Así, producirá bienes, normas y servicios para mejorar la posición de todas las clases sociales o en particular la de los más desprotegidos.

El carácter contradictorio de estas dos últimas funciones convierte a la burocracia en arena de conflictos. Ella recibe las demandas y reivindicaciones de actores civiles y estatales, acepta o neutraliza sus enfrentamientos, participa en ellos como agente relativamente autónomo (ya que es a la vez parte del Estado e interlocutor necesario suyo) y establece alianzas o rupturas en virtud de la preferencia que dé a una u otra función (Oszlak, 1978: 914).

En la elaboración de la política de EA el Estado estará sujeto a la mediación de su aparato burocrático de diversas maneras:

De él recibirá:

- Los diagnósticos que lo sensibilizan a ciertos problemas, carencias educativas, características de los grupos de la demanda, situaciones de las regiones geográficas, etcétera;
- la información necesaria para formular sus políticas;
- las presiones, ya mediadas, de los diversos actores sociales interesados en la EA, y
- las presiones del propio aparato burocrático.

A él entregará:

- La tarea de traducir en programas operativos sus decisiones;
- la de ponerlos en ejecución, y
- la de administrarlos y controlarlos autoritativamente.

En esta mediación la burocracia aplicará sus diversos recursos, que son: de autoridad y poder, de información, administrativo-organizativos y materiales y financieros (Pescador y Torres, 1985: 8).¹¹

V. HIPOTESIS FUNDAMENTAL E HIPOTESIS SECUNDARIAS PARA ESTA INVESTIGACION

Llegados a este punto, conviene resumir lo dicho.

Para abordar teóricamente el problema de la elaboración de políticas al interior del Estado, se partió de una consideración general sobre la naturaleza del Estado capitalista y las características que éste adopta en países periféricos y dependientes. Se puso de relieve la contradicción inherente al Estado que, por una parte, asume el mantenimiento de las relaciones de producción y, por otra, intenta encarnar el interés general de la sociedad.

En seguida se abordó el proceso de elaboración de las políticas públicas al interior del Estado. Como posibles herramientas de análisis se expusieron algunas categorías que pueden ser útiles, como son los “factores” que influyen en ese proceso, las “fuerzas” que lo guían y algunas hipótesis generales que podrían contribuir a explicarlo.

Con esta base se procedió a examinar el proceso de elaboración de política educativa en general, destacando la racionalidad (hipotética) de las clases dominantes y del Estado ante la educación; se concluyó que la educa-

ción también refleja la contradicción fundamental mencionada por cuanto contribuye a la reproducción del sistema económico y, por otra parte, expresa demandas del conjunto de la sociedad civil. Esto llevó a concluir que la política educativa no está linealmente sobredeterminada sino que goza de un margen de autonomía relativa.

Dando un paso más se examinó la problemática de la elaboración de la política de EA en particular. Se hicieron algunas consideraciones acerca de la relevancia que tiene la EA para el Estado y de las características de sus potenciales demandantes, y se puntualizaron los diversos intereses —políticos económicos y educativos— a que atiende el Estado al tomar sus decisiones en este campo. Se complementó este apartado con una reflexión acerca de la mediación de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas.

Todos los elementos expuestos tienen potencialidad analítica respecto al problema de las políticas de EA. Pero sería un error intentar integrarlas en un “modelo” destinado a explicar teóricamente (o a prescribir cómo debe ser) la toma de decisiones sobre la EA. Un modelo que pretendiera establecer relaciones consistentes entre estos elementos (por ejemplo, entre determinados insumos y los modos de procesar esos insumos y productos), no haría justicia a la complejidad del problema, derivada de la contradicción fundamental, ya comentada, del Estado capitalista y de la manera como esta contradicción se refleja en la autonomía relativa de la política educativa.¹²

Por esto, llegado el momento de derivar de lo expuesto algunas hipótesis que guíen la investigación, preferimos recurrir a plantear hipótesis en forma alternativa, como en seguida se explicará.

Establecemos una hipótesis fundamental: las políticas de EA no son determinadas por las demandas de sus potenciales beneficiarios, dada la debilidad política de éstos, sino por intereses formulados —en su forma inmediata— por iniciativa unilateral del Estado.

Y completamos esta hipótesis fundamental con un conjunto de hipótesis secundarias de carácter alternativo, que enuncian los intereses determinantes en la elaboración de dichas políticas. En cada país estos intereses adoptarán una jerarquía y ponderación específica; será objeto de la investigación precisar esa configuración en cada caso. Como hipótesis secundarias y alternativas se plantean las siguientes (que corresponden a los intereses indicados en el Cuadro C):

1. Respecto a los intereses políticos:

a) La política de EA responde al propósito del Estado de prevenir o manejar conflictos (potenciales o actuales) que alteren las condiciones favorables al proceso de acumulación capitalista. Estas amenazas pueden consistir en situaciones estructurales o coyunturales.

b) La política de EA responde a la necesidad de asegurar la legitimación del Estado entre los sectores populares. Esta necesidad podrá expresarse con diversos énfasis:

— Fomentar un consenso, procurando ganar la aquiescencia de estos sectores;

— presentar la educación como un beneficio que el Estado otorga generosamente, o

— impulsar la participación y movilización de los sectores populares con la intención de modernizar el sistema político.

c) La política de EA responde a la necesidad de expresar el "interés general" del que el Estado es responsable. En este caso podrá tener dos énfasis distintos:

— El fomento de la unidad nacional, la afirmación de la soberanía y el nacionalismo o la realización de la justicia social, o

— la implantación de una planeación racional que obedezca a prioridades "objetivas" de un desarrollo modernizador (influenciadas generalmente por las orientaciones de los organismos internacionales).

2. Respecto a los intereses económicos:

a) La política de EA responde al propósito de incorporar a nuevos grupos sociales a la producción moderna (particularmente para impulsar su transición del sector informal al formal) y para ampliar el mercado interno.

b) La política de EA responde a la necesidad de adecuar la fuerza de trabajo a los requerimientos del proceso productivo. Al hacer esto podrán enfatizar:

—La refuncionalización de sus calificaciones ocupacionales y/o

—su socialización procurando que internalice los valores, actitudes y hábitos requeridos por la organización económica capitalista.

3. Respecto a los intereses educativos:

- a) La política de EA responde al interés de elevar los conocimientos y dinamizar la cultura de los sectores populares, con miras a consolidar la cohesión social y la unidad nacional.
- b) La política de EA responde a mejorar las condiciones de vida de los sectores populares, enfatizando su capacidad de autodesarrollo.
- c) La política de EA responde al propósito de impulsar la participación social en los medios populares y sus formas de organización.

Adicionalmente planteamos las siguientes hipótesis secundarias, relacionadas con la mediación de la burocracia en la elaboración de las políticas de EA. También en este caso se trata de hipótesis alternativas, que se configurarán en cada país de manera diferente.

4. Respecto a la mediación de la burocracia:

- a) En la elaboración de la política de EA predominará la función *sectorial* de la burocracia, tendiente a hacer prevalecer los intereses específicos de ésta (poder, empleo, privilegios, expansión), o los de un grupo burocrático en conflicto con otro.
- b) En la elaboración de la política de EA predominará la función *mediadora* de la burocracia, por las que traducirá las presiones de las clases dominantes.
- c) En la elaboración de la política de EA predominará la función *infraestructural* de la burocracia, que tiende a realizar, con la aplicación de los recursos públicos, el "interés general" de la sociedad.

La presente investigación intentará comprobar en cada país la hipótesis fundamental e indagar cómo se jerarquizan y combinan las diversas hipótesis secundarias.

Hemos preferido esta manera de plantear las hipótesis, en vez de proponer un modelo de relaciones entre diversos elementos, porque ya a primera vista se advierte que esas relaciones serían muy poco consistentes. Así, por ejemplo, no hay relación consistente entre las carencias de EA (o el índice de analfabetismo) y las políticas de EA; basta examinar los gastos en alfabetización o en EA en general de cada país para comprobar esta falta de relación. Mucho más arriesgado sería aventurar la existencia de relaciones consistentes entre ciertas características del Estado y, por ejemplo, las modalidades de los procesos de decisión. El proponer, en cambio, hipótesis alternativas salvaguarda la necesaria agilidad del análisis.

VI. ALGUNAS PAUTAS METODOLOGICAS PARA EL ANALISIS DE LAS POLITICAS DE EA

En la introducción se señalaba que la identificación y caracterización de las políticas de EA de los países comprendidos en el estudio son objeto de monografías descriptivas de cada país. Su sistematización, en cambio, implica un esfuerzo de análisis. Tanto la sistematización de la política de cada país como la del conjunto de países suponen una concepción teórica que facilite y guíe dicho análisis. Tal ha sido el propósito del presente documento, que ha intentado cumplir los objetivos señalados en la introducción, o sea, precisar lo que se entiende por *políticas de EA*; aportar una aproximación teórica sobre su naturaleza, determinantes y maneras de producción, y plantear algunas hipótesis para guiar el análisis.

Resta añadir cuatro observaciones complementarias de carácter metodológico:

a) El paso de la caracterización de las políticas de EA, meramente descriptiva y basada en los documentos oficiales de cada país, al análisis orientado a su sistematización implica un ejercicio difícil: supone interpretar el lenguaje oficial en que se formulan los planes y programas de EA para descubrir en él el significado esencial que revisten las políticas adoptadas, desde el punto de vista de las interpretaciones teóricas propuestas. Esto no significa acusar de complicidad o encubrimiento a los aparatos estatales que formulan la política, sino asumir una actitud independiente de interpretación crítica, propia de toda investigación.

b) La comprobación de las hipótesis propuestas supone tomar en cuenta, a lo largo del análisis, algunas dimensiones generales como las características del desarrollo social y educativo que persigue cada país y las modalidades de su régimen político. No se trata de verificar mecánica y formalmente las hipótesis, sino de comprobar su vigencia en contextos reales e históricos.

c) Es obvio que el análisis que se pretende realizar requiere de una información mayor, generalmente no documentada, acerca de los mecanismos operantes al interior del aparato estatal y en las relaciones de éste con las diversas fuerzas sociales. Por esto será indispensable conseguir la participación activa en este estudio de los funcionarios responsables de elaborar la política de EA en los diversos países.

d) Finalmente, el análisis deberá atender también a la posibilidad de mejorar en el futuro los procesos de elaboración de política de EA en la Región. A partir de la interpretación de lo que ocurre, formulará recomendaciones útiles y realizables para este propósito.

NOTAS

- 1) Documento anexo al cuestionario enviado a los países participantes: "Definiciones de algunos términos empleados en el cuestionario", CREFAL, marzo de 1986 (mimeo).
- 2) Por esto, el objetivo 3 de esta investigación alude al "proceso de definición de políticas de EA", pues su naturaleza sólo se puede captar en dicho proceso que las produce.
- 3) Las teorías del Estado han sido corolarios de las diversas teorías sociales. K. Deutsch (1985: 70, 76) ofrece una síntesis que parte de los "tipos ideales" de Weber, pasa por los modelos estructural-funcionalistas de Parsons y Merton, y termina en algunos modelos matemáticos como los de Rashevsky, Zipf, Simon y Richardson. Aquí se opta por una concepción derivada de la sociología crítica.
- 4) Más adelante se referirán las implicaciones de estas modalidades para la política educativa en particular.
- 5) Therborn (1980), citado por Torres, presenta el siguiente modelo de análisis del Estado, basado en el esquema de insumos-procesos-productos:

Insumos:

- Principios que regulan las tareas del Estado.
- Criterios de reclutamiento de su personal.

Procesos de transformación:

- Modos de tomar decisiones y manejar los asuntos.
- Esquema de ordenamiento de las posiciones administrativas.
- Modos de asignar y utilizar los recursos.

Productos (decisiones y prácticas):

- Hacia otros Estados.
- Hacia la sociedad.

- Hacia su personal.
 - Hacia el personal de otros Estados.
 - Hacia los miembros de la sociedad.
 - Modos de regular el flujo de recursos materiales.
- 6) Desde esta perspectiva puede estarse de acuerdo con Deutsch (1985: 152), quien relativiza el poder como elemento determinante en la operación del Estado cuando expresa que la esencia de la política “es la firme coordinación de los esfuerzos y expectativas humanas para el logro de los objetivos de la sociedad”, por lo que su problema fundamental no es tanto el “poder” cuanto “la conducción” (*Ibid.*: 30).
- 7) Para el Estado, además, la organización y gestión del sistema educativo implica la generación de diversas clases de conflictos que tiene que manejar entre sectores burocráticos, entre los maestros (empleados) y él (patrón), entre alumnos, maestros y administradores, etcétera.
- 8) Las características de esta argumentación educativa desarrollista son:
- Atribuir a la educación un papel determinante (y en gran parte independiente) en el desarrollo económico y social.
 - Centrar su contribución en la preparación de recursos humanos, por referencia a la teoría del capital humano, según la cual la educación es una inversión con altas tasas de rendimiento.
 - Confiar en el carácter progresivo de los cambios tecnológicos, en función de la innovación y difusión del conocimiento y de modelos de organización productiva de tipo empresarial.
 - Insistir en los valores y hábitos de la “modernidad” (confianza en uno mismo, planeación racional, aplazamiento de gratificaciones, ahorro, consumo, participación democrática, solidaridad social, etc.).
 - Esperar que, a través de la educación, toda la población se incorpore a los procesos sociales y políticos propios de una democracia moderna y activa.
- 9) De la alteridad entre burocracia y Estado son prueba evidente no sólo las tensiones que surgen entre los agentes de decisión y sus órganos de apoyo, sino también los fracasos de muchos propósitos del Estado que no se ven secundados por la burocracia. Un ejemplo es la Revolución Educativa peruana, bajo el régimen de Velasco Alvarado, en cuyo fracaso intervinieron determinadamente los intereses de los burocratas y maestros.

- 10) El desarrollo de la burocracia en los países latinoamericanos expresa los desajustes de una estructura de dominación social y política propia del subdesarrollo. El crecimiento del Estado, necesario para neutralizar las tensiones sociales, o para impulsar la economía, su papel de empleador forzado de mano de obra para aliviar la desocupación, su necesidad de afirmarse ante el sector privado y su tendencia concentradora y centralizadora de poder, han coadyuvado a modelar las burocracias de nuestros países (Kaplan, 1978).
- 11) Existen esquemas que intentan relacionar los tipos de burocracia con los de régimen político (por ejemplo, Oszlak, 1980: 53). Su utilidad analítica, sin embargo, está limitada por la rigidez de las tipologías en que se basan.
- 12) Un "modelo" intentaría establecer relaciones consistentes entre ciertos insumos, los procesos de toma de decisión y los productos. Por ejemplo, un tipo de régimen político tendería a procesar los insumos de una manera determinada y produciría determinadas políticas de EA.

BIBLIOGRAFIA

- CREFAL. *Proyecto CREFAL 1986 - 1991, 1a. etapa*. (Fichas técnicas). CREFAL, Pátzcuaro, 1986.
- DE RIZ, Liliana. "Formas de Estado y desarrollo del capitalismo en América Latina". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Año XXXIX, Vol. XXXIX, No. 2, abril-junio de 1977, pp. 427-443.
- DEUTSCH, Kael W. *Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control político*. Paidós-Studio Básica, México, 1985.
- FERNANDEZ Lamarra, Norberto. "La planificación de la educación frente a los desafíos del desarrollo educativo en América Latina". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Centro de Estudios Educativos, Año XIV, No. 4, 1984, pp. 9-42.
- FERNANDEZ Lamara, Norberto e Inés Aguerrondo. "Los planes de educación en América Latina". En: Rama, Germán W. (coord). *Educación y sociedad en América Latina y el Caribe*. UNESCO-CEPAL-PNUD-UNICEF, Chile, pp. 261-276.
- FILGUEIRA, Carlos. *Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)*. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO-CEPAL-UNICEF, DEALC/4, 1977.
- GAJARDO, Marcela. "Educación de Adultos: de Nairobi a París". Documento presentado al Encuentro Nacional de Educación de Adultos, Lo Barnechea, Chile, 11-22 de noviembre de 1985.
- GARCIA, Pedro. "O trabalho do NOVA na conjuntura atual dos movimentos populares". (Mimeo), s/e, s/f.
- KAPLAN, Marcos. "El Leviatán criollo: estatismo y sociedad en la América Latina contemporánea". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Año XL, No. 3, julio-septiembre de 1978, pp. 795-830.
- LATAPI, Pablo. *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-76*. Nueva Imagen, México, 1980.
- . "Prospectiva de la educación de adultos a la luz de la pobreza en América Latina". En: Latapí, Pablo y Alfonso Castillo. *Lecturas sobre educación de adultos en América Latina*. (Retablo de Papel, No. 14). CREFAL, Pátzcuaro, pp. 273-303, 1985.

Pablo Latapí

- OCHOA, Jorge y Juan Eduardo García Huidobro. "Tendencias de la investigación sobre educación de adultos en América Latina" En: Torres, Carlos A. (comp.). *Ensayos sobre educación de adultos en América Latina*. Centro de Estudios Educativos, México, pp. 427-462, 1982.
- O'DONNELL, Guillermo. "Apuntes para una teoría del Estado". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Año XL, Vol. XL, No. 4, octubre-diciembre de 1978, pp. 1157-1200.
- OSZLAK, Oscar. "Notas para una teoría de la burocracia estatal". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Año XL, Vol. XL, No. 3, julio-septiembre de 1978, pp. 881-928.
- . "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios CEDES*, Vol. 3, No. 2, Buenos Aires, 1980.
- PESCADOR, José Ángel y Carlos A. Torres. *Poder político y educación en México*. Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana, México, 1985.
- POULANTZAS, Nicos. *State, power and socialism*. Verso, London, 1978.
- RAMA, Germán, W. "Estilos educativos". En: Rama, Germán W. (comp.). *Educación y sociedad en América Latina y el Caribe*. UNESCO-CEPAL-PNUD-UNICEF, Chile, pp. 61-75, 1980.
- . *Educación y sociedad en América Latina*. (Mimeo), s/e, 1980.
- RIBEIRO, Darcy. "Tipología política latinoamericana". En: *Nueva Política*, No. 1 ("El fascismo en América Latina"). México, pp. 85-106, 1976.
- SALGADO, Julio. *La alfabetización y la postalfabetización en la perspectiva de eventos internacionales*. (Retablo de Papel, No. 12). CREFAL, Pátzcuaro, 1984.
- SOLARI, Aldo. "Desarrollo y política educacional en América Latina". En: *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1977, pp. 61-94.
- . "La desigualdad educacional en América Latina". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Centro de Estudios Educativos, Año 10, No. 1, pp. 1-56, 1980.
- THERBORN, Goren. *What does the ruling class do when it rules?* Verso, London, 1980.
- TORRES, Carlos A. "Public policy formation and the mexican corporatist State: a study of adult education policy and planning in Mexico (1970-1982)". (Mimeo). (Doctoral dissertation). Stanford University, School of Education, 1983.
- . "Economía política de la educación de adultos en América Latina". En: *Revista Educación de Adultos*, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Vol. 2, No. 2, 1984, México, pp. 6-18.
- . "Toward a political sociology of adult education: an agenda for research on adult education policy making". (Mimeo). University of Alberta, 1985.
- UNESCO-CEPAL-PNUD. *Desarrollo y educación en América Latina: síntesis general del Proyecto DEALC*. (Coordinación: G. Rama), Buenos Aires, 1981.